



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim w kontekście powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Author: Robert Pyka

Citation style: Pyka Robert. (2018). Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim w kontekście powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. "Górnośląskie Studia Socjologiczne" (2018, z. 2, s. 40-67).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Robert Pyka

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim w kontekście powstania Górnośląsko- Zagłębiowskiej Metropolii

Abstract: The establishment on 1st of July 2017 of the first metropolitan union in Poland in Silesian conurbation opens new development opportunities to Silesia Region. In this way, two principal obstacles for sustainable development of this metropolitan area have been taken down, such as the lack of “metropolitan law” and the shortage of additional sources of funding for its activities. The Silesian metropolitan union has both, but would it be enough for efficient and integrated management of the metropolitan union composed of 41 non-uniform territorial units? According to the author’s assumption, the success of the project of forming Upper Silesian and Zagłębie Metropolis will depend chiefly on nonformal and non-financial factors connected with the level of social capital of local political decision makers, the degree of confidence and consensuality in their relations. In order to analyze these factors, the author refers to the results of qualitative and quantitative research, identifying former structures and projects of municipal cooperation but also presenting the opinions of city counselors and mayors about the evaluation, priorities and perspectives of their cooperation.

Key words: metropolis, metropolitan union, Upper Silesian and Zagłębie Metropolis, conurbation, cooperation, co-governance

Wstęp

Jednym z przejawów globalizacji jest postępujący proces koncentracji ludności w obszarach miejskich (*The Metropolitan Century...*, 2015), które skupiając potencjał

rozwojowy i rozwijając połączenia z innymi obszarami miejskimi ulegają procesom metropolizacji. Zjawiskom tym towarzyszy wyłanianie się obszarów metropolitalnych i metropolii, które najczęściej nie mieszczą się w podziale administracyjnym państwa czy w ramach obowiązującego układu jednostek samorządu terytorialnego. Unikatowość wyłaniających się obszarów metropolitalnych pod względem ich specjalizacji i rozwijanych funkcji, układu terytorialnego oraz świadomość ich znaczenia gospodarczego powoduje coraz częstsze odchodzenie od strategii przyjmowania zuniformizowanych w skali państwa rozwiązań instytucjonalnych na rzecz tworzenia niejako „szytych na miarę” struktur instytucjonalnych odpowiadających konkretnym obszarom metropolitalnym. Jako przykład tego rodzaju działań można podać rozwiązania przyjęte w niektórych metropoliach francuskich (Paryż, Marsylia, Lyon), niemieckich (Zagłębie Ruhry), brytyjskich (Manchester) czy kanadyjskich (Toronto, Montreal)¹. Poszukiwanie adekwatnych rozwiązań instytucjonalnych, pozwalających na równoważenie procesów metropolizacji między imperatywem wzrostu gospodarczego a jakością życia mieszkańców i skutkami ekologicznymi ekspansji terytorialnej obszarów miejskich, jest powszechne wśród państw OECD. W państwach tych dostrzeżono wagę współczesnych obszarów metropolitalnych, kumulujących najważniejsze wyzwania współczesnego świata, o czym może świadczyć gwałtowny wzrost liczby regulacji obejmujących te obszary w pierwszej dekadzie XX wieku (Ahrend, Gamper, Schumann, 2014). To właśnie w takim kontekście należy rozpatrywać przyjęcie ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Objęcie ustawą o związku metropolitalnym w pierwszej kolejności konurbacji górnośląskiej odzwierciedla nakreśloną wcześniej tendencję polegającą na asymetryczności rozwiązań w skali kraju i dostosowywaniu przyjmowanych regulacji do konkretnych warunków lokalnych i regionalnych. Na tej podstawie z dniem 1 lipca 2017 roku rozpoczęła funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM), pierwszy mający oparcie w ustawie związek metropolitalny w Polsce, skupiający 41 gmin górnośląskiego obszaru metropolitalnego o łącznej liczbie 2 279 560 mieszkańców. Choć z potrzebą utworzenia „zinstytucjonalizowanej metropolii” od dawna zgadzali się nie tylko władze miast, ale także w większości mieszkańcy Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (Gawroński *et al.*, 2010, s. 21—90), na przyjęcie tzw. ustawy metropolitalnej trzeba było czekać ponad 10 lat. Należy jednak pamiętać, że ostateczne przyjęcie ustawy w 2017 roku jest zwieńczeniem długotrwałego procesu, który doprowadził do konsensu wśród elit samorządowych, ale także rządowych i parlamentarnych, co do konieczności przyjęcia tego rodzaju regulacji. Tymczasem powstanie GZM nie kończy procesu budowy metropolii, ale otwiera nowy rozdział, stanowiący rodzaj zakrojonego na szeroką skalę eksperymentu społecznego. Autor tekstu zakłada, że o powodzeniu procesu na tym etapie projektu budowy metropolii na Śląsku będą w dużym stopniu decydować czynniki pozaformalne i pozafinansowe, odnoszące się do poziomu kapitału społecznego

¹ Niektóre z tych przypadków były prezentowane podczas konferencji „Metropolia pod napięciem”, zorganizowanej na Uniwersytecie Śląskim w dniu 29 września 2017 roku. Więcej informacji: <http://www.obserwatoriummiasto.us.edu.pl> [data dostępu: 04.11.2017].

elit samorządowych, a więc między innymi poziomu zaufania w tym środowisku i jego konsensualności. Do tej pory bowiem za największe bariery na drodze do rozwinięcia efektywnej współpracy gmin obszaru metropolitalnego uznawano brak odpowiednich regulacji ustawowych oraz środków finansowych na realizację wspólnych projektów. Obie bariery zostały zredukowane wraz z przyjęciem w 2017 roku ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Po pierwsze zostały w niej zdefiniowane zadania związku metropolitalnego, do których zalicza się: kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój społeczny i gospodarczy, planowanie, koordynacja, integracja i rozwój publicznego transportu zbiorowego oraz metropolitalnych przewozów pasażerskich, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich oraz promocję związku metropolitalnego i jego obszaru². Po drugie związek metropolitalny uzyskał własne fiskalne źródła dochodów w postaci udziału na poziomie 5% we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych³, co wedle szacunkowych wyliczeń powinno przynieść związkowi kwotę ponad 300 milionów złotych.

Wykorzystanie szans, jakie otwierają się przed 41 gminami związku metropolitalnego, będzie w dużym stopniu zależało od umiejętności współdziałania tych jednostek w definiowaniu i realizacji wspólnych projektów. Jest to o tyle ważne, że związek metropolitalny nie stanowi w świetle ustawy jednostki samorządu terytorialnego kolejnego szczebla, a jego władze nie są wyłaniane w wyborach powszechnych. Organ stanowiący związku metropolitalnego składa się bowiem z prezydentów, burmistrzów i wójtów gmin członkowskich⁴, którzy wyłaniają zarząd związku i nadzorują jego pracę. Rozpatrując zatem perspektywy funkcjonowania związku metropolitalnego w kontekście potencjału współpracy jego środowisk samorządowych, analizie poddamy dotychczasowe formy współpracy, w jakie zaangażowane były jego gminy członkowskie. Jest to o tyle istotny wskaźnik, że przyjęta w ustawie o związku metropolitalnym delimitacja jest zdecydowanie szersza niż obszar funkcjonującego od 2007 roku Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, liczącego 14 miast na prawach powiatu, tworzących rdzeń obszaru metropolitalnego. Poziom zaangażowania pozostałych gmin w różne formy współpracy może być traktowany jako bazowe źródło potencjalnego kapitału społecznego związku metropolitalnego. Drugim źródłem wiedzy na temat potencjału współpracy członków Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii będą wyniki prowadzonych na przełomie 2016 i 2017 roku przez zespół Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych pod kierownictwem piszącego te słowa badań, zatytułowanych „Współpraca miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM)”. Ponieważ badania te realizowano w momencie, kiedy ostateczna delimitacja związku metropolitalnego nie była znana, ich zasięg obejmował tylko miasta GZM.

² Art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. 2017, poz. 730.

³ Ibidem, art. 53.

⁴ Ibidem, art. 21. ust. 1—2.

Dotychczasowe formy współpracy gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego w województwie śląskim

Współpraca gmin tworzących od 1 lipca 2017 roku związek metropolitalny ma wieloletnią historię i przyjmuje różne formy. Jest to po pierwsze współpraca o trwałym charakterze, wsparta na formalnych strukturach organizacyjnych przewidzianych ustawą o samorządzie gminnym⁵ w postaci związków międzygminnych (art. 64), porozumień międzygminnych (art. 74) oraz stowarzyszeń gmin (art. 84). Współpraca gmin realizowana jest także na poziomie krajowych i międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 84a), do których przynależy część gmin związku metropolitalnego. Jednocześnie gminy zaangażowane są w różne formy współpracy i partnerstwa, pozwalające na czasowe współdziałanie podczas realizacji wspólnych celów w ramach konkretnych projektów.

Wskazany katalog form współpracy gmin związku metropolitalnego nie ma charakteru wyczerpującego. Sporządzony został na podstawie badań własnych autora i informacji pozyskanych bezpośrednio z zainteresowanych samorządów. Zebrane i uporządkowane informacje ukazują jednak szerokie spektrum realizowanych na obszarze związku metropolitalnego oddolnych form kooperacji poprzedzających powstanie związku, świadczących o określonym poziomie kultury współpracy, zaufania oraz samorządowym kapitale społecznym, które mogą stanowić podstawę efektywnej współpracy w ramach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Związki, porozumienia i stowarzyszenia międzygminne działające na terenie obecnego związku metropolitalnego

Górnośląski Związek Metropolitalny (GZM), utworzony w 2007 roku (Rejestr związków międzygminnych z dn. 8 czerwca 2007 roku, poz. 2163, Dz.Urz. Woj. Śląskiego Nr 108 z 28 czerwca 2007 roku), obejmujący 13 gmin, które jednocześnie wnioskuje o wejście do przyszłego związku metropolitalnego. Jeden z pierwszych w Polsce związków międzygminnych, którego aktywność skierowana została bezpośrednio na integrację i współdziałanie gmin na rzecz podnoszenia potencjału metropolitalnego. Jest to swoisty prototyp związku metropolitalnego, którego zadaniem było wypracowanie w rdzeniu górnośląskiego obszaru metropolitalnego, obejmującego obecnie 13 gmin na prawach powiatu, pionierskich projektów współpracy metropolitalnej oraz zainicjowanie procesu zbiorowego uczenia się, współpracy i zaufania. Podstawowe obszary działalności GZM to: promocja inwestycyjna (m.in. wspólne stoiska na międzynarodowych imprezach targowych — MIPIM Cannes, Expo Real Monachium) i kulturalna (Metropolitalna

R. Pyka: Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego...

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.

Noc Teatrów), polityka transportowa, w tym rowerowa, racjonalizacja kosztów funkcjonowania samorządów (w tym hurtowy zakup energii, z udziałem niektórych miast objętych wnioskiem, lecz niebędących częścią GZM), podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych (m.in. cykliczne konferencje tematyczne, szkolenia, udział w projektach unijnych). Powołanie GZM było wyrazem potrzeby zintegrowanego i ponadlokalnego współrzędzenia w obszarze metropolitalnym. Chociaż GZM spełnił swoją rolę jako inicjator wielu metropolitalnych projektów współpracy, to z uwagi na ograniczenia ustawowe występujące w chwili jego powstawania (brak zagwarantowanego w ustawie finansowania, obligatoryjnych kompetencji oraz ograniczenie zasięgu terytorialnego do jednostek samorządowych tego samego szczebla) dalsze pogłębianie współpracy i zintegrowane zarządzanie w obszarze metropolitalnym jest w tej formule utrudnione. Dorobek GZM w postaci zgromadzonego doświadczenia i wysokiej jakości kapitału ludzkiego jego kadr powinien stanowić podstawę tworzenia nowych struktur organizacyjnych w ramach przyszłego związku i urzędu metropolitalnego. Ostatecznie z powodu utworzenia związku metropolitalnego podjęto decyzję o rozwiązaniu GZM do 31 grudnia 2017 roku.

Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, utworzony w 2013 roku i działający w formie dobrowolnego stowarzyszenia gmin i powiatów (numer KRS 0000485018, data wpisu do rejestru: 07.11.2013, siedziba: Gliwice). Stowarzyszenie zrzesza wszystkie 41 gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego oraz 40 gmin leżących na obszarze subregionu centralnego województwa śląskiego. Stowarzyszenie to zostało powołane do wspierania idei samorządności lokalnej, ochrony wspólnych interesów, wymiany doświadczeń, promocji osiągnięć i realizacji wspólnych przedsięwzięć i inwestycji⁶. Zasadniczym celem stowarzyszenia jest pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej w odniesieniu do Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020. Głównym zadaniem stowarzyszenia jest wybór projektów zgłaszanych wspólnie przez gminy członkowskie, które będą mogły skorzystać z dofinansowania w ramach ZIT. Stowarzyszenie zrzeszające gminy subregionu centralnego województwa śląskiego jest kolejną platformą rozwijającą współpracę gmin należących do związku metropolitalnego. Przyjęcie wspólnej strategii rozwoju oraz wybór wspólnych zintegrowanych projektów poszerza zakres dotychczasowej współpracy gmin górnośląskiego obszaru metropolitalnego. Zgodnie z zapisami strategii Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego koncentruje się on na osiąganiu „spójności wewnętrznej i niwelowaniu problemów stojących na przeszkodzie pełnemu aktywowaniu potencjałów inteligentnego oraz metropolitalnego rozwoju”⁷. „Pozostałe, ważne i duże projekty zorientowane na metropo-

⁶ Art. 1. statutu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, <http://www.subregioncentralny.pl> [data dostępu: 13.04.2017].

⁷ *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020*. Gliwice 2016, s. 124 (www.subregioncentralny.pl [data dostępu: 13.04.2017]).

lizację i rozwój inteligentny będą realizowane przez władze samorządowe regionu i podmioty działające na terenie SC w innej formule”⁸. Jest to zatem zadanie, przed jakim staje nowo powstały związek metropolitalny w województwie śląskim.

Śląski Związek Gmin i Powiatów, działający w formie dobrowolnego i samorządowego stowarzyszenia od 2001 roku (numer KRS 0000070883, data wpisu do rejestru: 14.12.2001, siedziba: Katowice). Stowarzyszenie zrzesza 39 z 41 gmin objętych wnioskiem o rejestrację związku metropolitalnego oraz kilkadziesiąt gmin leżących na obszarze województwa śląskiego. Zgodnie z treścią statutu stowarzyszenia jego misją jest między innymi wspieranie idei samorządności lokalnej z uwzględnieniem historycznych więzi i kulturowego dziedzictwa, integrowanie na płaszczyźnie regionalnej gmin i powiatów należących do Związku⁹. Stowarzyszenie bierze udział w podtrzymywaniu i rozwoju więzi społeczno-kulturowych przez podtrzymywanie tożsamości regionalnej mieszkańców regionu śląskiego, ich odpowiedzialności za ochronę dziedzictwa kulturowego, historycznego i przyrodniczego oraz walorów środowiska naturalnego, piękna przyrody i krajobrazu regionu. Stowarzyszenie jest ponadto organizatorem Konwentu Burmistrzów i Wójtów¹⁰ Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, który odgrywa istotną rolę w integrowaniu środowiska samorządowego w województwie śląskim.

Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP). Powstał w 1991 roku na podstawie ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku i obejmuje 29 gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim. KZK GOP jest głównym organizatorem komunikacji na terenie konurbacji górnośląskiej, a z jego przewozów korzysta dziennie niemal milion pasażerów. Jednym z kluczowych osiągnięć związku jest wprowadzenie Śląskiej Karty Usług Publicznych (ŚKUP), która pełni funkcję biletu elektronicznego w komunikacji miejskiej, ale umożliwia także korzystanie np. z usług parkingowych.

Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach (MZK Tychy). Jednostka organizacyjna miasta Tychy, powołana uchwałą nr 372 Rady Miasta Tychy z dnia 12 września 1996 roku. Na podstawie porozumienia międzygminnego planuje, organizuje i zarządza transportem publicznym na terenie obejmującym 17 gmin, z których 12 należy do związku metropolitalnego¹¹. Ze względu na konieczność zaspokajania potrzeb komunikacyjnych mieszkańców MZK Tychy dowozi także pasażerów do trzech gmin należących do KZK GOP.

Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach (MZKP) jest związkiem komunalnym działającym na podstawie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku, założonym w roku 1992 (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego nr 85/2002 z 9 grudnia 2002 roku).

⁸ Ibidem, s. 11.

⁹ Statut Śląskiego Związku Gmin i Powiatów (www.silesia.org.pl [data dostępu: 13.04.2017]).

¹⁰ Sprawozdanie z działalności Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w 2016 roku (www.silesia.org.pl [data dostępu: 13.04.2017]).

¹¹ Porozumienie międzygminne nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, poz. 2829.

Jego głównym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gmin członków Związku w zakresie lokalnego transportu zbiorowego¹². Związek, którego siedzibą jest miasto Tarnowskie Góry, obejmuje 10 gmin, z których pięć należy do związku metropolitalnego¹³. Na podstawie zawartych umów MZKP obsługuje również 11 gmin należących do KZK GOP.

Samorządowy Chorzowsko-Świętochłowicki Związek Wodociągów i Kanalizacji, wpisany do rejestru związków międzygminnych MAWiA w 1992 roku na pozycji 77. Związek z siedzibą w Chorzowie zrzesza dwie gminy związku metropolitalnego. Zadaniem związku jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty na obszarze gmin będących jego uczestnikami w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków¹⁴.

Związek Komunalny Gmin-Oczyszczalnia Ścieków Ożarowice. Realizuje zadania w zakresie przyjmowania i oczyszczania ścieków (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2014 roku, poz. 1683) zrzeszając dwie gminy związku metropolitalnego, tj. Ożarowice oraz Mierzęcice.

Współpraca gmin objętych wnioskiem w ramach zrzeszeń jednostek samorządowych na poziomie krajowym i międzynarodowym

Związek Miast Polskich¹⁵. Współpracę rozwija 16 gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim.

Stowarzyszenie Gmin Górniczych¹⁶. W ramach stowarzyszenia współpracę rozwija dziewięć gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim.

Śląska Fundacja Wspierania Przedsiębiorczości¹⁷. Skupia trzy gminy należące do związku metropolitalnego w województwie śląskim.

¹² Statut Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach (<http://www.mzkp.pl> [data dostępu: 13.04.2017]).

¹³ Porozumienie międzygminne nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, poz. 2829.

¹⁴ Statut Samorządowego Chorzowsko-Świętochłowickiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, z dnia 10 lutego 2016, poz. 1012 (<http://www.chspwik.pl/> [data dostępu: 14.04.2017]).

¹⁵ Stowarzyszenie miast działające od 1991 roku, jego celem jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i społeczno-kulturalnego rozwoju miast polskich. Statut Związku Miast Polskich (<http://www.zmp.poznan.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

¹⁶ Stowarzyszenie miast działające od 1999 roku, jego celem jest ochrona interesów gmin górniczych oraz wspieranie rozwoju gospodarczego w tych gminach (<http://sggp.org.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

¹⁷ Fundacja powstała w 1994 roku, a jej celem jest przyczynianie się do rozwoju przedsiębiorczości i jej promowanie. Zrzesza trzy gminy: Gliwice, Knurów oraz Pyskowice (<http://sggp.org.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brynica to nie granica”¹⁸. Skupia siedem gmin, z których sześć to gminy należące do związku metropolitalnego w województwie śląskim.

Lokalna Grupa Działania „Ziemia Pszczyńska”¹⁹. Łączy 11 gmin, w tym cztery gminy należące do związku metropolitalnego.

Stowarzyszenie Miast Autostrady Bursztynowej²⁰. Skupia 25 gmin, z których cztery należą do związku metropolitalnego.

Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cités”²¹. Wśród członków stowarzyszenia znajdują się dwie gminy należące do związku metropolitalnego.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE)²² oraz **Council of European Municipalities and Regions (CEMR)**²³, międzynarodowe organizacje w których działalność zaangażowane są niektóre z gmin związku metropolitalnego. Jednym z projektów współpracy są coroczne obchody Europejskiego Tygodnia Demokracji Lokalnej.

Pozostałe przykładowe formy współpracy i partnerstwa w ramach projektów i realizacji zadań dla dwóch i więcej gmin

Wspólne spółki oraz urzędy powołane dla realizacji zadań publicznych na obszarze kilku gmin:

Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.²⁴ — pośród gmin akcyjniarzy Strefy jest pięć gmin należących do związku metropolitalnego: Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Sosnowiec, Tychy.

¹⁸ Stowarzyszenie działa od 2006 roku i obejmuje Mierzęcice, Ożarówce, Woźniki, Bobrowniki, Siewierz, Psary i Świerklaniec. Jego celem jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem: zasobów historyczno-kulturowych, zastosowania nowych technologii oraz popularyzacji produktów lokalnych (www.lgd-brynica.pl [data dostępu: 14.04.2017]).

¹⁹ Stowarzyszenie działające od 2008 roku na rzecz rozwoju lokalnego zrzeszonych gmin. Skupia następujące gminy objęte wnioskiem: Wiry, Kobiór, Bieruń, Bojszowy oraz pozostałe gminy: Pszczyna, Goczałkowice-Zdrój, Miedźna, Pawłowice i Suszec, Orzesze, Ornontowice (<http://www.lgdziemiapszczyńska.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

²⁰ Stowarzyszenie powstało w 1996 roku na rzecz promowania znaczenia budowy autostrady A-1 dla rozwoju lokalnego, regionalnego i narodowego (<http://www.smab.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

²¹ Stowarzyszenie działające od 1994 roku na rzecz kształtowania lokalnej polityki energetycznej (<http://www.pnec.org.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

²² Zgromadzenie przedstawicieli samorządu terytorialnego reprezentujących państwa członkowskie Rady Europy (<http://www.coe.int> [data dostępu: 14.04.2017]).

²³ Zrzeszenie krajowych związków i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, którego członkami są Związek Miast Polskich oraz Polski Związek Powiatów (<http://www.ccre.org> [data dostępu: 14.04.2017]).

²⁴ KSSE powstała w 1996 roku a jej celem jest promocja strefy i poszukiwanie inwestorów. Gminami akcjonariuszami spółki są: Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Godów, Jastrzębie Zdrój, Katowice, Pawłowice, Sosnowiec, Tychy i Żory (<http://www.ksse.com.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

Tramwaje Śląskie S.A.²⁵ — wśród gmin akcjonariuszy spółki jest 12 gmin należących do związku metropolitalnego: Bytom, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Zabrze.

Górnśląskie Towarzystwo Lotnicze S.A.²⁶ — wśród gmin akcjonariuszy są Katowice, Zabrze i inne gminy należące do związku metropolitalnego.

Regionalne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach S.A. — obsługuje blisko 42 tysiące przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. Pośród gmin akcjonariuszy jest siedem gmin należących do związku metropolitalnego: Tychy, Bieruń, Łędziny, Łaziska Górne, Wiry, Kobiór, Bojszowy.

Przedsiębiorstwo Master — Odpady i Energia Sp. z o.o. — wykonuje usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów na terenie siedmiu gmin należących do związku metropolitalnego: Tychy, Bieruń, Imielin, Łędziny, Chełm Śląski, Wiry, Kobiór.

Śląski Park Naukowo-Technologiczny — utworzony na mocy porozumienia obejmującego Rudę Śląską oraz Świętochłowice, podpisanego 18 czerwca 2004 roku.

Miasta Chorzów i Świętochłowice świadczą wspólnie usługi w ramach jednego **Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego**, mają także wspólny **Urząd Skarbowy**.

Wybrane przykłady wspólnych projektów realizowanych przez poszczególne gminy należące do związku metropolitalnego, wykraczające poza wskazane wcześniej zinstytucjonalizowane formy współpracy samorządów:

Śląska Organizacja Turystyczna (ŚOT) — stowarzyszenie działające od 2004 roku, skupia między innymi dziewięć jednostek samorządu terytorialnego w tym sześć gmin należących do związku metropolitalnego. Celem stowarzyszenia jest kreowanie atrakcyjnego wizerunku województwa śląskiego w kraju i za granicą.

Szlak Zabytków Techniki — projekt mający na celu promocję dziedzictwa przemysłowego w województwie śląskim, obejmujący 42 obiekty przemysłowe, realizowany dzięki współpracy 27 gmin, z których 15 należy do związku metropolitalnego.

Metropolitalne Święto Rodziny — wydarzenie koordynowane przez miasto Zabrze, ma na celu promocję rodziny i wartości z nią związanych, jest efektem współpracy 16 gmin należących do związku metropolitalnego.

Miasto do potęgi trzeciej — projekt rozwojowy realizowany w ramach współpracy trzech gmin związku metropolitalnego: Chorzowa, Rudy Śląskiej i Świętochłowic.

J-ednolita S-strategia T-erytorialna. Spójny obszar funkcjonalny powiatu mikołowskiego poprzez wzmocnienie mechanizmów efektywnej współpracy

²⁵ Spółka obsługuje 29 linii tramwajowych dysponując taborem 206 wagonów użytkowanych w 12 gminach członkowskich (<http://www.tram-silesia.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

²⁶ Spółka została zarejestrowana w 1991 roku, a jej głównym celem jest zarządzanie portem lotniczym leżącym na terenie dwóch gmin, tj. Ożarówce i Mierzęcice (<https://gtl.com.pl/> [data dostępu: 14.04.2017]).

JST. Projekt realizowany na podstawie umowy partnerskiej zawartej w 2015 roku z udziałem gmin: Mikołów, Łaziska Górne, Orzesze, Ornontowice, Wiry.

Budowa sieci szerokopasmowej dla społeczeństwa informacyjnego na terenie Gmin Górnego Śląska wraz z punktami dostępu Hot-spot. Projekt realizowany na mocy Porozumienia Komunalnego z 2013 roku w ramach RPO województwa śląskiego, obejmujący 10 gmin należących do związku metropolitalnego.

Realizacja wspólnego partnerskiego projektu przez gminy Psary i Siewierz pn. „**Rozbudowa infrastruktury turystycznej w Gminie Psary i Siewierz celem stworzenia wspólnego markowego produktu turystycznego**”, RPO WSL 3.2.2.

Realizacja projektu pn. „**Zagłębiowski Park Linearny — rewitalizacja obszaru funkcjonalnego doliny rzek Przemszy i Brynicy**”. Liderem projektu jest Dąbrowa Górnicza, partnerami: Będzin, Sosnowiec, Sławków, Siewierz oraz podmioty sektora pozarządowego.

Współpraca gmin w zakresie zmian przebiegu kluczowych dla aglomeracji górnośląskiej ciągów komunikacyjnych i dróg. Przykłady: zmiana przebiegu drogi krajowej nr 79 na terenie miast Katowice, Chorzów, Bytom od węzła z ul. Katowicką do al. Jana Pawła II; współpraca gmin w zakresie budowy dalszych odcinków Drogowej Trasy Średnicowej z udziałem Katowic, Mysłowic, Sosnowca i Jaworzna.

Bogate doświadczenia współpracy gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego stanowią silną podstawę do stworzenia efektywnego systemu metropolitalnego współzrządzenia (Pyka, 2016). Rozwijane dotąd przez gminy wspólne działania doprowadziły do wytworzenia się kapitału społecznego w obrębie elit samorządowych miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego oraz swojej kultury współpracy, które w sprzyjających warunkach mogą stać się normą funkcjonowania przyszłego związku metropolitalnego, będąc także przedmiotem socjalizacji liderów mniejszych jednostek samorządowych, które dotąd we współpracę nie były tak głęboko zaangażowane.

Obowiązujący w związku metropolitalnym system decyzyjny oparty na zasadzie podwójnej większości (większości miast i populacji, którą reprezentują)²⁷ powinien sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii dzięki zachowaniu równowagi między dużymi miastami rdzenia obszaru metropolitalnego a mniejszymi miastami z jego otoczenia, które razem stanowią spójny terytorialnie obszar metropolitalny. Objęcie zarządem metropolitalnym obu kręgów obszaru metropolitalnego (rdzeniowego i zewnętrznego) pozwoli kształtować proces metropolizacji w jego całej terytorialnej rozciągłości, umożliwiając rozwiązywanie narastających problemów transportu i komunikacji.

²⁷ Art. 25. ust. 1—3 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730).

Współpraca miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego

Przedstawione formy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego poprzedzające utworzenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii ukazują skalę powiązań i relacji sieciowych spajających samorządy konurbacji górnośląskiej. Występowanie tych powiązań stanowiło jedną z podstaw do ubiegania się o rejestrację związku metropolitalnego, który nie operuje w społecznej próżni, ale sankcjonuje i daje nowe ramy już istniejącym więzom i powiązaniom terytorialnym. Przywołanie katalogu mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych struktur współpracy odzwierciedla jedynie jej obraz ilościowy, ale nie pokazuje jakości tej współpracy, tj. poziomu jej konsensualności lub konfliktowości, napotykanych barier i wzajemnego podejścia do siebie partnerów.

Obraz ten wyłania się natomiast z badań przeprowadzonych od listopada 2016 roku do stycznia 2017 roku przez Zespół Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych pod kierownictwem piszącego te słowa (Bierwiazczonek *et al.*, 2017). Ponieważ w momencie przeprowadzania badań nie był jeszcze znany ostateczny zasięg terytorialny przyszłego związku metropolitalnego, badaniami objęto 14 gmin należących do powstałego w 2007 roku Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). Zasadniczym celem tego przedsięwzięcia było uzyskanie opinii członków rad miast i prezydentów miast wchodzących w skład GZM na temat współpracy miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego. W kontekście planów utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii za zagadnienia szczególnie interesujące uznano kwestie dotyczące oceny dotychczasowej współpracy miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego, główne bariery tej kooperacji, jak również priorytetowe obszary współpracy samorządów tych miast. Badanie było ukierunkowane także na poznanie opinii radnych i prezydentów na temat wejścia miast w skład związku metropolitalnego oraz na określenie potencjalnych korzyści i zagrożeń wynikających z tego faktu.

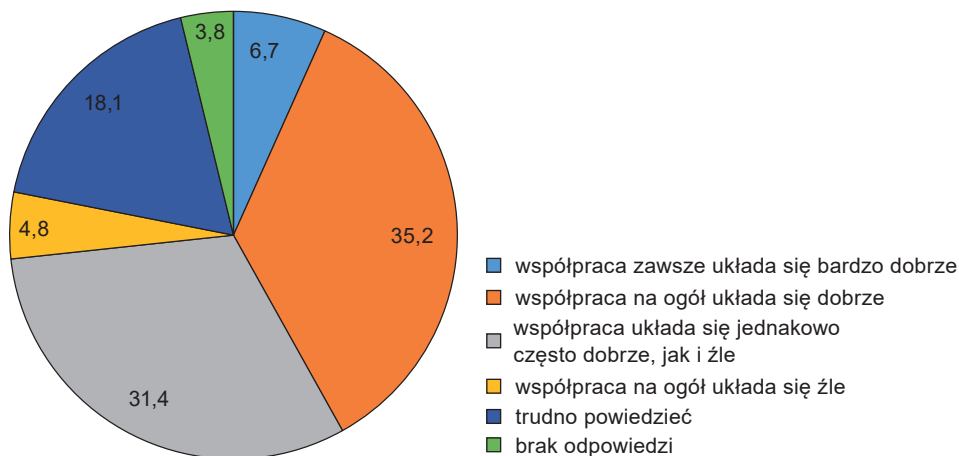
Aby dotrzeć do radnych miast, wykorzystano metodę sondażową (podejście ilościowe). W jej obrębie posłużono się techniką ankiety rozdawanej. Narzędziem służącym do rejestracji wypowiedzi respondentów stał się kwestionariusz złożony z pytań o zróżnicowanym charakterze (zamknięte, półotwarte, otwarte). W rezultacie zgromadzono 110 wypełnionych kwestionariuszy, spośród których 105 poddano dalszej analizie. Oznacza to zwrotność na poziomie 31%. W badaniu wzięli udział radni reprezentujący 11 spośród 14 miast GZM. W próbie badawczej zabrakło przedstawicieli Jaworzna, Świętochłowic oraz Gliwic — z tych miast nie otrzymano zwrotu ani jednego wypełnionego kwestionariusza ankiety. Celem uzyskania w analizie zagadnień badawczych możliwie szerokiej perspektywy o wypowiedzi poproszono również prezydentów miast GZM, z którymi prze-

proawdzono wywiady swobodne na podstawie opracowanej listy dyspozycji (podejście jakościowe). Wywiady były nagrywane przez ankietatorów, a następnie poddane transkrypcji. Wśród indagowanych znalazło się dziewięciu prezydentów oraz jeden wiceprezydent²⁸.

Ocena współpracy miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego

Przedstawiciele rad miejskich oraz prezydenci miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego poproszeni zostali o wyrażenie opinii na temat dotychczasowej współpracy samorządów w górnośląskim obszarze metropolitalnym, jej wymiarów oraz priorytetów współdziałania samorządów w przyszłości.

Ponad jedna trzecia radnych (35,2%) dobrze ocenia współpracę ich miasta z innymi samorządami obszaru metropolitalnego, ale bardzo zbliżona, choć nieco mniejsza grupa (31,4%) traktuje współpracę w sposób ambiwalentny, uważając, że równie często przebiega dobrze, jak i źle. Jako bardzo dobrą ocenia współpracę niecałe 7% respondentów, a w grupie optymistów dominują radni powyżej 45. roku życia oraz radni nowo wybrani. Wśród osób, które współpracę oceniają jako jednoznacznie złą (4,8%), dominują radni poniżej 45. roku życia oraz piastujący mandat radnego przynajmniej po raz drugi. Ogólnie duży odsetek osób, które nie były w stanie ocenić współpracy (18,1%), obejmował głównie radnych najmłodszych oraz rozpoczynających karierę radnego. Z danych pokazanych na wykresie 1



Wykres 1. Ocena współpracy miasta reprezentowanego przez radnego z pozostałymi miastami górnośląskiego obszaru metropolitalnego (w %), N = 105

Źródło: Badania i obliczenia własne.

²⁸ Użyte w dalszej części raportu fragmenty wypowiedzi prezydentów zostały wyróżnione w tekście i opatrzone odpowiednim symbolem, tj. P1, P2 itd. Symbole zostały przypisane prezydentom w sposób losowy. Zabieg ten ma na celu zapewnienie poufności informacji udzielanych przez respondentów.

wynika, że większe doświadczenie związane z wiekiem, ale przede wszystkim z długością stażu radnego, sprzyja z jednej strony większej jednoznaczności formułowanych opinii, z drugiej bardziej pozytywnym ocenom współpracy miast w obszarze metropolitalnym.

Prezydenci miast GZM biorący udział w badaniach generalnie dobrze oceniali współpracę miast w obszarze metropolitalnym. Może to wynikać z faktu, że często są w nią bezpośrednio zaangażowani, spotykając się z prezydentami pozostałych miast. W swych odpowiedziach odnosili się także do negatywnego wizerunku medialnego ich współpracy, wiążąc to z dzisiejszą logiką funkcjonowania mediów, wedle której „negatywne rzeczy bardziej wypychają te pozytywne, bo dla pozytywnych nie ma miejsca” [P8]. Dobra ocena współpracy nie oznacza jednak, że prezydenci nie pozostawali wobec niej krytyczni, wskazując, że współpracy w jednych obszarach może towarzyszyć konkurencja na innych polach.

Jesteśmy tak powiązani ze sobą, że musimy ze sobą rozmawiać i dogadywać się, ale, co oczywiste, czasem wychodzi to lepiej, czasem gorzej, ale generalnie można raczej mówić o dobrej współpracy.

P10

Absolutnie, ta współpraca już jest, ona powinna być bardziej zintensyfikowana, bardziej nastawiona na promocję naszych miast, z podziałem na ich funkcjonalność i funkcje, które mają pełnić. [...] Mamy często odmienne zdania, ale jakiś konsensus udaje się znaleźć i jest on realizowany.

P3

Należy przy tym zwrócić uwagę, że kiedy proszono prezydentów o sprecyzowanie, czego współpraca dotyczy i z jakimi miastami jest realizowana, wskazywali oni najczęściej na kooperację z miastami bezpośrednio sąsiadującymi, rzadziej odnosząc się do szerokiej współpracy w obszarze metropolitalnym. Niektórzy prezydenci wskazywali na tworzenie wspólnych instytucji (Urząd Skarbowy, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego) czy wspólne spółki komunalne jako na dobry przykład współpracy, dzięki której współdziałające miasta racjonalizując koszty mogą jednocześnie zapewnić mieszkańcom usługi publiczne na wyższym poziomie. Podawane przez prezydentów przykłady współpracy z miastami sąsiednimi odnosiły się także do realizacji wspólnych projektów rozwojowych, wzajemnego promowania się, współpracy muzeów i instytucji kultury. Ciekawym przykładem współpracy jest rewitalizacja Trójkąta Trzech Cesarzy. Projekt ten spotkał się z dużym zainteresowaniem mieszkańców. Prezydenci zwracali uwagę, że każde miasto coś wnosi do obszaru metropolitalnego i najczęściej korzyści są wspólne, dlatego relacje między miastami konurbacji górnośląskiej powinny być traktowane jako gra o sumie dodatniej, w której każdy coś zyskuje. Emblematycznym przykładem było umieszczenie na katowickim rynku palm z gliwickiej palmiarni, które ożywiając katowicką przestrzeń jednocześnie dzięki odpowiednim oznaczeniom zachęcały do odwiedzenia palmiarni w Gliwicach.

No na pewno nie jesteśmy w stanie być tak wielką wartością dodaną, jak duże ośrodki typu Gliwice czy Katowice. Natomiast wydaje mi się, że wszystko, co wypracujemy tutaj [...], wpływa na dobrobyt całego regionu. Więc jeśli my odniesiemy sukces i zdobędziemy kolejnego inwestora, ludziom się będzie żyło lepiej, wtedy wpływa to na cały organizm. Ja czasami tak sobie myślę: a żałuję, że ten lub tamten inwestor wybrał inne miasto, prawda? na przykład za miedzą. Ale z drugiej strony myślę sobie: to dobrze, że się zatrzymał tutaj, bo ja wolę mieć bogatego sąsiada niż biednego. Przecież nie utrzymamy ludzi w granicach miast. Oni przepływają, więc jeśli obok są dobrze prosperujące samorządy, to i nam też coś z tego, mówiąc tak trywialnie, skapnie.

P4

Ci prezydenci, którzy odnosząc się do pozytywnie ocenianej współpracy wskazywali na jej wymiar metropolitalny, mówili najczęściej o wspólnym organizowaniu transportu w ramach KZK GOP, o współpracy w ramach Subregionu Centralnego przy realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Jako jedno z najbardziej udanych przedsięwzięć w obszarze metropolitalnym podawali wspólny zakup energii elektrycznej, inicjatywę realizowaną w ramach GZM.

Jednym ze sztandarowych przykładów takiej współpracy jest z pewnością realizowany z powodzeniem od kilku lat projekt dotyczący wspólnego zakupu energii. We wrześniu br. rozstrzygnięto przetarg, w wyniku którego 30 samorządów i 31 samorządowych jednostek z naszego regionu kupi po raz kolejny wspólnie prąd. [...] Wśród podmiotów samorządowych znajdują się również jednostki Urzędu Marszałkowskiego, m.in. szpitale i ośrodki zdrowia, przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne i mieszkaniowe, instytucje kultury czy śląskie zoo. To cenna inicjatywa, która przynosi spore oszczędności.

P7

Mówiąc o współpracy miast w ramach obszaru metropolitalnego, prezydenci kładli duży nacisk na wspólne budowanie wizerunku zewnętrznego rodzącej się metropolii dzięki wspólnej ofercie inwestycyjnej oraz zbiorowemu udziałowi w targach. Wymiernym efektem tych działań jest coraz częstsze pojawianie się w materiałach promujących Polskę wskazań na Metropolię Silesia, a nie tylko na jej poszczególne miasta.

Ważne jest też wspólne prezentowanie atutów obszaru metropolitalnego. Kilka lat temu na targach w Niemczech pokazywaliśmy ofertę działek inwestycyjnych — mieliśmy ponad 90 działek, większych i mniejszych z terenów wszystkich miast. I to było coś, bo nie chodziło i nie chodzi o to, żeby takie działania były prowadzone przez każde z miast z osobna, ale razem i to od razu też inaczej wygląda i w ten sposób korzystamy z efektu skali.

P10

Podsumowując, można stwierdzić, że prezydenci miast GZM ogólnie pozytywnie oceniają współpracę jednostek samorządowych górnośląskiego obszaru metropolitalnego. Współpraca ta podyktowana jest specyficznym układem teryto-

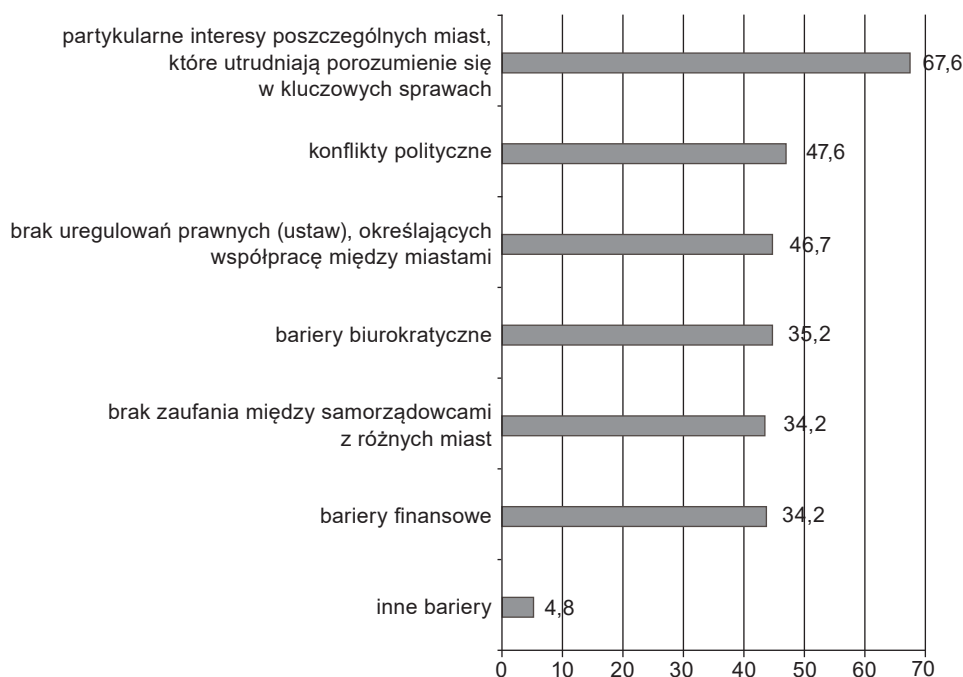
R. Pyka: Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego...

rialnym, sprzyjającym współpracy w pierwszej kolejności z miastami bezpośrednio sąsiadującymi. Prezydenci rozumieją potrzebę współpracy, która podnosi rangę wszystkich miast GZM, wpływając na pozytywny wizerunek górnośląskiego obszaru metropolitalnego jako ośrodka silnego i atrakcyjnego dla inwestorów. Przekonanie o wadze współpracy zdecydowanie się upowszechniło, niemniej jednak zaawansowana współpraca pozostaje potencjałem zrealizowanym tylko częściowo i utrzymuje — cytując jednego z respondentów — wymiar „teoretyczny”. Prezydenci swobodnie podawali liczne przykłady współpracy z miastami sąsiadującymi. Dotyczyły one jednak głównie pragmatyki funkcjonowania miasta w swojej bliskości. Poza przykładem transportu zbiorowego i wspólnego zakupu energii elektrycznej nie pojawiły się odwołania do szerokiej współpracy w obszarze metropolitalnym, wskazującej na dążenie do wypracowania wspólnej strategii działania i realizacji projektów o znaczeniu metropolitalnym.

Główne bariery współpracy miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego

Radni miejscy zostali również poproszeni o wyrażenie opinii na temat czynników hamujących i utrudniających współpracę miast GZM. Jako podstawową barierę na drodze do efektywnego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego radni wymieniali najczęściej (67%) partykularne interesy poszczególnych miast, utrudniające porozumienie się w kluczowych sprawach (wykres 2). Konflikty polityczne, będące w dużej mierze efektem rozbieżnych interesów, są drugim pod względem częstotliwości wskazań czynnikiem blokującym współpracę miast GZM, do czego odwołała się blisko połowa radnych (47,6%). Dopiero na trzecim miejscu, choć niemal równie często jak konflikty polityczne, radni biorący udział w badaniu wymieniali brak uregulowań prawnych (ustaw) definiujących współpracę między miastami (46,7%). Bariery biurokratyczne, które można częściowo traktować jako pochodne braku regulacji ustawowych, wskazane zostały przez 35,2% respondentów. Niewiele rzadziej radni wskazywali na kolejne dwa czynniki blokujące współpracę, które uzyskały taką samą liczbę wyborów, tj. brak zaufania między samorządami poszczególnych miast (34,3%) oraz bariery finansowe (34,3%). Radni, którzy nie wybrali żadnego z zaproponowanych w kwestionariuszu czynników, zwrócili uwagę między innymi na brak wiedzy na temat korzyści wynikających ze współpracy miast.

Podsumowując można zatem stwierdzić, że wbrew utartemu przekonaniu o tym, że podstawową barierą współpracy są czynniki zewnętrzne, w tym brak tzw. ustawy metropolitalnej, radni, szczególnie ci posiadający większe doświadczenie w samorządzie, przeszkód we współpracy dopatrywali się przede wszystkim w samych samorządach, tj. w ich partykularnych interesach i konfliktach politycznych. Nie zmienia to jednak faktu, że na trzecim miejscu spośród głównych barier efektywnego współdziałania samorządów górnośląskiego obszaru metropolitalnego wymieniano brak odpowiednich regulacji.



Wykres 2. Bariery współpracy samorządów terytorialnych miast wchodzących w skład górnośląskiego obszaru metropolitalnego (w %), N = 101

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

W trakcie realizacji badań prezydenci miast GZM mogli wypowiedzieć się na temat barier we współpracy ich samorządów. Choć część z nich zwracała uwagę na czynniki zewnętrzne ograniczające możliwości współdziałania, większość koncentrowała się w swoich wypowiedziach na bezpośrednich relacjach między poszczególnymi miastami, w nich doszukując się czynników determinujących jakość współpracy miast. Z wypowiedzi prezydentów wyłania się istotna rozbieżność między deklarowaną gotowością do współpracy i niemalże powszechnym wśród nich poparciem dla projektu powstania metropolii, rozumianej jako instytucja wspólnego zarządzania i współpracy w obszarze metropolitalnym, a jednocześnie percepcją silnej rywalizacji między miastami, dominacji największych ośrodków miejskich, która nierzadko przekłada się na poczucie marginalizacji w mniejszych miastach GZM. Prezydenci mniejszych miast mówili wprost o „przejmowaniu” przez silniejsze ośrodki pewnych wydarzeń czy inicjatyw, które zrodziły się w ich miastach. Akceptując przewagę największych miast (Katowice i Gliwice) oraz zdając sobie sprawę, że konkurencja z tymi ośrodkami nie ma sensu, sygnalizowali brak swojej akceptacji dla obserwowanej przez nich absorpcji i koncentracji aktywności w ośrodkach najsilniejszych.

Podkradamy sobie czasem różne fajne pomysły. I miasta silniejsze, no niestety, mają tutaj pozycję zupełnie inną niż my. Mam nadzieję, że metropolia pozwoli

takich sytuacji unikać, że nastąpi również dywersyfikacja pewnych wydarzeń kulturalnych, przede wszystkim działań inwestycyjnych.

P2

Z wypowiedzi prezydentów większych miast wynika, że przepływ określonych wydarzeń czy projektów do większych miast nie jest efektem ich zamierzonego działania, ale wynika ze strategii osób rozwijających te projekty. W opinii niektórych z prezydentów to właśnie przyszły związek metropolitalny powinien wykluczyć tego rodzaju tendencje, pozwalając każdemu miastu na zdefiniowanie swojego miejsca i własnej oferty, tak by miasta były względem siebie komplementarne.

Bariery są zawsze. [...] Niektórzy traktują miasto jak przedsiębiorstwo i to jest przepotężny błąd. Dlatego, że miasto nigdy nie będzie przedsiębiorstwem. A zatem ja upatruję w metropolii to, że tendencja „kto pierwszy, ten lepszy” troszeczkę się spłaszczy.

P1

Z wypowiedzi wielu prezydentów wynika, że są oni zwolennikami zrównoważonego rozwoju górnośląskiego obszaru metropolitalnego, gdyż łączą to pojęcie bezpośrednio ze specjalizacją funkcjonalną poszczególnych ośrodków miejskich i dekoncentracją określonych instytucji czy aktywności o znaczeniu metropolitalnym. Innymi słowy, zgadzając się z dominacją ośrodków, których dynamiczny rozwój sprzyja rozwojowi całego obszaru, jednocześnie domagają się wsparcia w realizacji pomysłu na ich miasta jako komplementarne ogniwa konurbacji.

Każdy musi dla siebie znaleźć jakieś miejsce. [...] My na pewno już nie stworzymy takiej strefy ekonomicznej, jaką mają Gliwice czy jaka jest w Dąbrowie Górniczej, czy w Sosnowcu, czy w Tychach. Ale za to możemy stworzyć przestrzeń dla innego rodzaju firm mniejszych, średnich. [...] To jest kwestia, naprawdę, znalezienia dla siebie jakiegoś miejsca, jakieś niszy i pogodzenia tego.

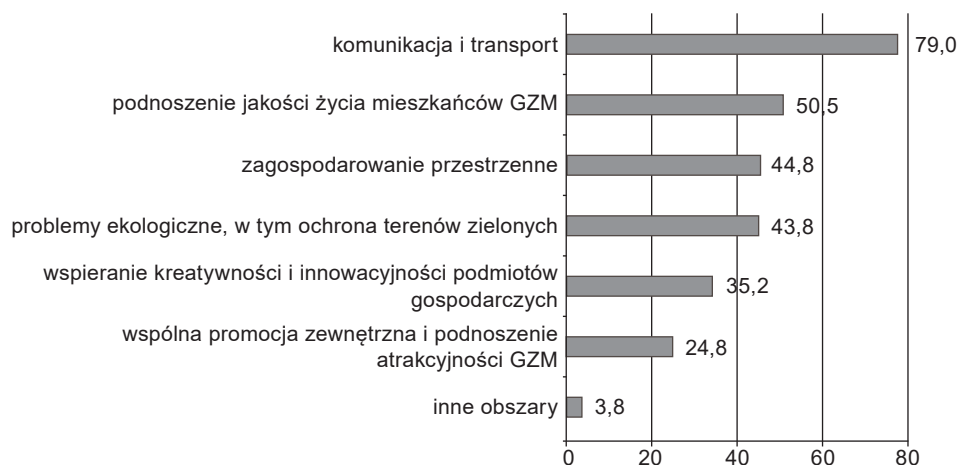
P8

Prezydenci w swych wypowiedziach na temat współpracy miast w obszarze metropolitalnym w większym stopniu koncentrowali się na barierach wewnętrznych odnoszących się do relacji miast w obrębie konurbacji. Tylko nieliczni uważali, że bariery wewnętrzne nie występują, dostrzegali je ewentualnie w czynnikach zewnętrznych, związanych z brakiem regulacji ustawowych. Pośród barier wewnętrznych wymieniano najczęściej konkurencję miast GZM rywalizujących ze sobą o inwestycje, projekty i wydarzenia. Często podnoszona w tym kontekście była dominacja wiodących miast konurbacji, tj. Katowic i Gliwic, i tendencja do ogniskowania w nich czynników rozwoju, różnego rodzaju instytucji i aktywności. Wynikał stąd postulat — wysuwany szczególnie przez prezydentów pozostałych miast — bardziej zrównoważonego rozwoju przyszłej metropolii, w której każde z miast członkowskich powinno znaleźć swoją niszę, funkcjonalną specjalność, jako komplementarny wkład do całości, tak by uniknąć dublowania się inwestycji, inicjatyw i wzajemnie osłabiających się projektów. Prezydenci liczą na to, że przyszłe

regulacje prawne dotyczące związku metropolitalnego będą temu właśnie sprzyjały. Sprawą kluczową jest także pokonanie ambicji osobistych prezydentów i zdolność do pójścia na ustępstwa celem osiągnięcia dobra wspólnego. Odnosząc się do barier zewnętrznych, prezydenci wskazywali na opory w stolicy Polski w odniesieniu do powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, sugerując w tym kontekście relatywną marginalizację województwa śląskiego i konurbacji górnośląskiej w układzie ogólnokrajowym w odniesieniu do ich faktycznego znaczenia dla rozwoju kraju.

Priorytetowe obszary współpracy samorządów

Organizowanie wspólnego transportu stanowi w ocenie blisko 80% radnych bezwzględny priorytet współpracy miast konurbacji śląsko-zagłębiowskiej (wykres 3). Świadczyć o tym może fakt, że kolejne uznane za kluczowe zagadnienie, tj. podnoszenie jakości życia mieszkańców, uzyskało o 30% mniej wskazań, choć i tak zyskało głosy ponad połowy ankietowanych. Dopiero w dalszej kolejności za ważne zadania, które powinny być realizowane w wyniku współpracy miast obszaru metropolitalnego, radni uznali zagospodarowanie przestrzenne (44,8%) oraz problemy ekologiczne, w tym ochronę terenów zielonych (43,8%). Zdecydowanie częściej na oba zagadnienia wyczuleni byli radni zasiadający przynajmniej drugą kadencję w radzie miejskiej. Warto zwrócić uwagę, że kreatywność i innowacyjność podmiotów gospodarczych, które stanowią klucz do przewagi konkurencyjnej na rynku i stanowią wyróżnik najdynamiczniej rozwijających się obszarów metropolitalnych, pod względem liczby wskazań radnych znalazły się dopiero na piątym miejscu (35,2%), jako zagadnienie, którego powinna dotyczyć



Wykres 3. Priorytetowe obszary współpracy miast GZM (w %), N = 101

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Wykres nie uwzględnia braków danych.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

współpraca miast. Z uzyskanych odpowiedzi wyłania się prawdopodobnie obraz przyszłej zinstytucjonalizowanej metropolii, która przez radnych traktowana jest głównie jako narzędzie współpracy technicznej, skupiającej się na transporcie, rozwiązywaniu problemów ekologicznych oraz na zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestia pobudzania kreatywności i innowacyjności w obszarze metropolitalnym nie jest tym, co radnym jawi się jako priorytet współpracy. Zdecydowanie rzadziej radni dostrzegali także znaczenie współpracy w zakresie promocji zewnętrznej i podnoszenia atrakcyjności obszaru metropolitalnego (24,8%). Warto jednak zwrócić uwagę, że radni odbywający pierwszą kadencję częściej niż ich bardziej doświadczeni koledzy wskazywali na znaczenie podnoszenia jakości życia, wspieranie kreatywności i innowacji oraz promocję zewnętrzną. Dwa ostatnie czynniki przeważały w przypadku radnych do 45. roku życia.

Wypowiedzi prezydentów dotyczące priorytetów współpracy miast GZM nie odbiegały zasadniczo od oceny, jaką w tej materii przedstawili radni. Na pierwszym miejscu ponownie znalazł się transport publiczny, jako zagadnienie priorytetowe.

Na dziś działają w obszarze metropolitalnym cztery organizatorzy komunikacji: KZK GOP, MKZ Tychy, PKM Jaworzno i MKZP Tarnowskie Góry. Zdajemy sobie sprawę, że komunikację trzeba będzie zintegrować i nie będzie to łatwy proces, ale musimy dążyć do tego, żeby można było w miastach metropolii korzystać z jednego biletu, co na razie jest niemożliwe.

P10

Bardzo wysoko oceniali prezydenci rolę współdziałania w obszarze ochrony środowiska, a co za tym idzie poprawy szeroko pojętej jakości życia. Wspólne planowanie przestrzenne to kolejna dziedzina, w której współpraca miast uznana jest przez prezydentów za bardzo istotną. Choć nieobecne w opiniach radnych, opieka zdrowotna i szkolnictwo zostały uznane przez prezydentów za niezwykle ważne dziedziny, które powinny zostać objęte współpracą miast w obszarze metropolitalnym.

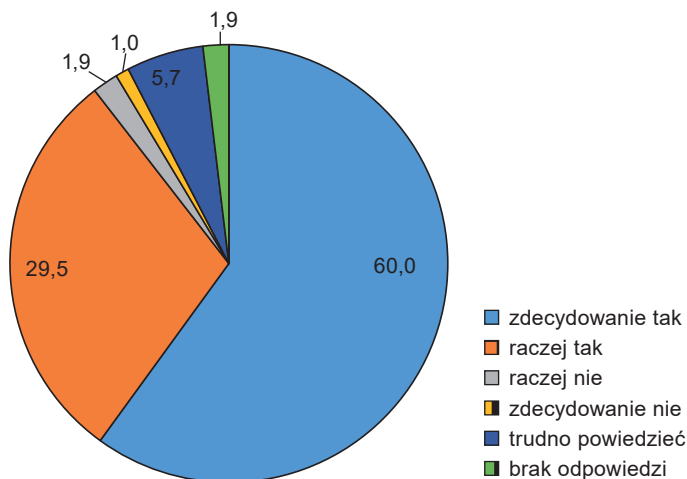
Na pewno tematy, które są bardzo powszechne i ważne dla wszystkich gmin tworzących dzisiaj Górnośląski Związek Metropolitalny, to jest oświata, czyli szkolnictwo oraz kwestie związane z ochroną zdrowia. Tutaj też mamy pole do popisu w sensie tworzenia jednej wspólnej polityki oświatowo-edukacyjnej.

P3

Prezydenci wspominali w swych wypowiedziach o współdziałaniu w zakresie gospodarki komunalnej (odpady komunalne) czy wspólnego zarządzania obiektami o znaczeniu metropolitalnym (muzea, zabytki itp.). Należy przy tym zwrócić uwagę, że w wypowiedziach prezydentów nie pojawiły się odwołania do współpracy w zakresie podnoszenia potencjału kreatywności i innowacyjności podmiotów w obszarze metropolitalnym, choć zostało to wskazane przez niektórych radnych.

Opinie na temat wejścia miast w skład związku metropolitalnego województwa śląskiego

Spójne zarządzanie w górnośląskim obszarze metropolitalnym jest powszechnie dostrzeganym problemem, którego częściowym rozwiązaniem może być utworzenie metropolitalnej jednostki zarządzającej, która przejęłaby część kompetencji o znaczeniu ponadgminnym, realizowanych obecnie niezależnie przez poszczególne miasta. W związku z tym w toku prowadzonych badań radni poproszeni zostali o wyrażenie opinii na temat wejścia ich miasta do związku metropolitalnego w województwie śląskim. Radni są w zdecydowanej większości (89,5%) zwolennikami przystąpienia ich miast do tej jednostki. Odsetek ten osiąga wartość ponad 93% dla radnych powyżej 45. roku życia oraz dla radnych z dłuższym niż jedna kadencja stażem w radzie miasta i jest nieznacznie niższy wśród radnych młodszych i mniej doświadczonych w tej funkcji (odpowiednio 88,4% i 88,7%). Odsetek radnych sprzeciwiających się wejściu ich miasta do związku metropolitalnego nie przekroczył 3% (wykres 4).



Wykres 4. Opinie radnych na temat wejścia ich miasta w skład związku metropolitalnego województwa śląskiego (w %), N = 105

Źródło: Badania i obliczenia własne

Prezydenci miast GZM są zwolennikami przystąpienia do związku metropolitalnego województwa śląskiego. Stanowisko to należy jednak zrelatywizować przez wyodrębnienie tych prezydentów, którzy swoją zgodę wyrażali niemal bezwarunkowo. W tej grupie znaleźli się prezydenci, którzy stwierdzili, że jeśli związek metropolitalny ma gdzieś w Polsce powstać, to w pierwszej kolejności musi powstać w konurbacji górnośląskiej. Jest to podyktowane po pierwsze specyfiką tego obszaru i układem miast, ale także determinacją samych prezydentów i wysiłkami, jakie od wielu lat w tym zakresie podejmują.

Walczyliśmy o tę ustawę, więc moja odpowiedź na zadane pytanie jest jak najbardziej twierdząca. Warto podkreślić, że procedowany obecnie projekt ustawy dotyczy tylko województwa śląskiego. Pozwoli to utworzyć silny związek na obszarze, który ma wszelki potencjał, aby być metropolią i konkurować z podobnymi regionami w Europie. Jest to powrót do źródeł tworzenia ustawy, gdyż pierwotnie miała być dedykowana tylko dla naszego regionu, jako terenu spełniającego kryteria metropolitalne.

P7

Patrząc z perspektywy naszego miasta, ale i naszej aglomeracji, i rzeczywiście budowy metropolii w tej aglomeracji, to jesteśmy jedynym miejscem w Polsce, któremu się niemalże wprost należy, żeby ta metropolia powstała. To jest zlepek miast, gdzie granice wzajemnie się przenikają, gdzie często te granice były też nawet sztucznie stanowione, nie ma naturalnych barier, więc aż się prosi o to, żeby funkcjonować jako jeden organizm.

P3

Drugą grupę stanowili prezydenci wyraźnie artykułujący swoje niezadowolenie z obecnego stanu współpracy miasta w ramach GZM, dlatego dalsze zaangażowanie warunkowali pojawieniem się silnych podstaw prawnych gwarantujących przekazanie na poziom metropolitalny realnych kompetencji i środków finansowych. W wypowiedziach znalazł się także warunek odnoszący się do uznania pozycji mniejszych miast i zrównoważonego rozwoju w obszarze metropolitalnym, który miałby mieć też odzwierciedlenie w dekoncentracji metropolitalnych instytucji.

Uważam, że [...] zrównoważony rozwój oparty jest na tym, że mniejsi czy ci, którym się mniej powiodło, jeżeli będą mieć jakieś organy władzy i dodatkowe wyżej płatne i dla osób o wyższych kwalifikacjach miejsca pracy, to stają się bardziej dowartościowani [...]. Dlatego uważam, że to jest jedyny, ale myślę, że bardzo łatwy do spełnienia warunek. [...] Niemcy zawsze będą przykładem, gdzie te instytucje rządowe są w całych Niemczech porozrzucane, i myślę, że wszystkim to na dobre wychodzi. Dzisiaj wjechać do Warszawy i wyjechać z niej to nieraz szybciej się jedzie do granic [Polski] [...]. A teraz mamy to w Katowicach, tam się nie da dojechać.

P9

Czy mam jakieś obawy? No zawsze ci mniejsi mają obawy przed dominacją ze strony tych większych. No, ale to jest też rola prezydenta, żeby o pozycję swoją walczyć.

P4

Potencjalne korzyści i zagrożenia wynikające z przystąpienia do związku metropolitalnego

Radni miast GZM biorący udział w badaniu mieli także możliwość wypowiedzenia się na temat potencjalnych korzyści wynikających z wejścia ich miasta do przyszłego związku metropolitalnego. Główną korzyścią jest w ich ocenie ułatwie-

nie współpracy między miastami (71,4%) (wykres 5). Wskazania tego dokonywali częściej radni powyżej 45. roku życia (81,7%) niż radni poniżej tej granicy wieku (59,1%). Blisko 66% wskazań radnych odnosiło się do skuteczniejszego aplikowania o środki na wspólne projekty, a niemal 44% sugerowało poprawę jakości komunikacji miejskiej jako skutek utworzenia związku metropolitalnego. Oszczędności oraz poprawa sytuacji na rynku pracy to korzyści, na które wskazało około 20% radnych. Jako korzyść funkcjonowania związku metropolitalnego nieco ponad 16% radnych przedstawiło skuteczniejszą kontrolę działań i decyzji podejmowanych przez władze poszczególnych miast. Przekonanie o tym, że funkcjonowanie miasta w związku metropolitalnym przyniesie złagodzenie konfliktów i antagonizmów między miastami, wyraziło tylko 14,3% radnych. Jednocześnie częściej takie przekonanie prezentowali młodsi radni (22,7%) oraz odbywający pierwszą kadencję (20%) niż radni powyżej 45. roku życia (8,3%) oraz posiadający dłuższy niż jedna kadencja staż w radzie (10%). Znikoma liczba radnych (1,9%) wyrażała stanowisko, że przystąpienie do związku metropolitalnego nie przyniesie miastu żadnych korzyści.



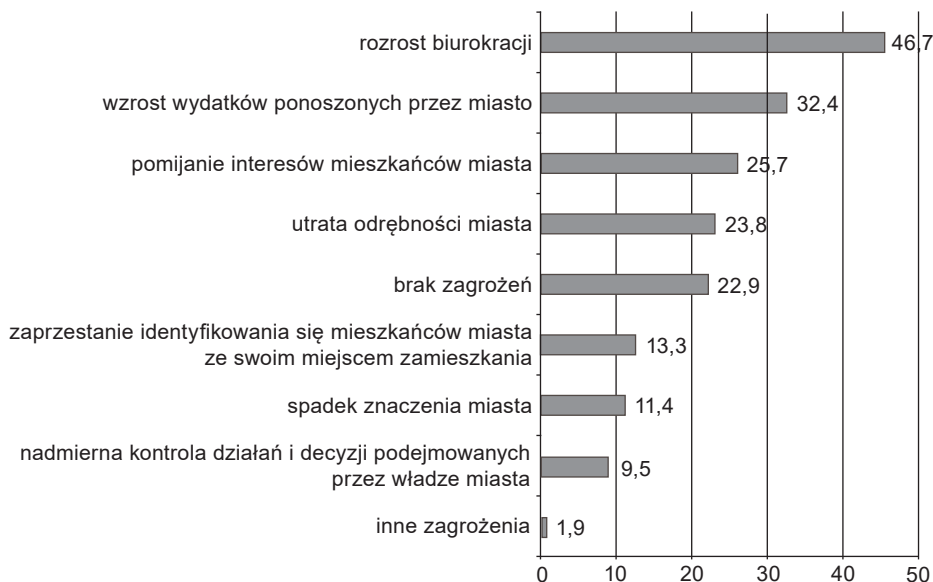
Wykres 5. Korzyści wynikające z wejścia miasta do związku metropolitalnego (w %), N = 105

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Największe obawy w przypadku powstania związku metropolitalnego budził wśród radnych możliwy rozrost biurokracji (46,7%), a co za tym idzie — wzrost wydatków ponoszonych przez miasto (32,4%) (wykres 6). Potencjalnym wzrostem kosztów dwukrotnie częściej przejmowali się radni powyżej 45. roku życia oraz radni ze stażem dłuższym niż jedna kadencja. Około jednej czwartej wskazań radnych (szczególnie starszych i z dłuższym stażem w radzie) odnosiło się do

potencjalnego pomijania interesów ich miasta oraz utraty jego odrębności. Blisko 23% radnych uznało, że przystąpienie ich miasta do związku metropolitalnego nie wiąże się z żadnymi zagrożeniami. Optymizm ten był częściej (o ok. 6%) udziałem radnych do 45. roku życia oraz odbywających pierwszą kadencję. Dalsze obawy to osłabienie identyfikacji mieszkańców z ich miastem (13,3%), spadek znaczenia miasta (11,4%) oraz nadmierna kontrola działań i decyzji radnych (9,5%).



Wykres 6. Zagrożenia związane z wejściem miasta do związku metropolitalnego (w %), N = 105

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Perspektywa utworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim była także przedmiotem wywiadów prowadzonych z prezydentami miast należących do GZM. W swych wypowiedziach prezydenci wyrażali przemyślenia i opinie na temat przyszłego funkcjonowania związku metropolitalnego oraz kierunków i priorytetów jego działania. Prezydentów poproszono o wskazanie tych problemów miast śląsko-zagłębiowskiej konurbacji, które przyszły związek metropolitalny może pomóc rozwiązać. Większość rozmówców wyrażała opinię, że współpraca w ramach związku metropolitalnego powinna być korzystna dla miast dzięki efektowi skali, i to zarówno dla większych, jak i dla mniejszych ośrodków, które obecnie nie są w stanie samodzielnie rozwiązać wielu swoich problemów.

Małe [miasto] nie jest w stanie uporać się z trudnymi zadaniami związanymi na przykład z gospodarką przestrzenną, komunikacją publiczną itd., więc oni na tym zyskają. Oni, podczepiając się pod dużych, zyskają coś dla siebie. Poza tym siła dużego jest niewspółmierna do małego.

Jednym z istotnych problemów, wobec których stają miasta górnośląskiego obszaru metropolitalnego, jest poprawa warunków naturalnych i ochrona środowiska w szerokim tego słowa znaczeniu. Jest to zagadnienie wymagające solidarności i współdziałania na poziomie konurbacji, jeśli podejmowane działania mają być skuteczne. Dlatego w ocenie prezydentów ochrona środowiska powinna stać się przedmiotem wspólnej polityki metropolitalnej i stanowić obiekt zainteresowania przyszłego związku metropolitalnego.

Cóż z tego, że my wydamy wiele setek milionów na nowe autobusy, wydamy kilkadziesiąt milionów na modernizację przyłączy do sieci, jak koledzy z drugiego miasta nie zrobią nic? To musi być przecież wspólna polityka. Co z tego, że my damy na przyłączenia do sieci po 6 tysięcy złotych, jak drudzy dadzą tysiąc złotych i nikt tego przyłączenia nie robi, bo go nie stać. To są kolejne zagadnienia, które powinniśmy rozwiązywać razem, to musi być wspólne [...], przecież nie da się zatrzymać dymu na granicy miast.

P9

Jakość życia jest oczywiście ściśle związana ze stanem środowiska naturalnego, ale także z jakością świadczonych usług publicznych. Służba zdrowia i edukacja to dziedziny, które powinny być organizowane z udziałem związku metropolitalnego, pozyskującego dodatkowe środki z budżetu państwa. Kolejnym wyzwaniem, w którego sprostaniu powinno pomóc powstanie związku metropolitalnego, jest postępująca depopulacja, a więc spadek liczby mieszkańców sporej części miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego.

Poprawa jakości czy to służby zdrowia, czy oświaty. To jest jedna korzyść. Druga korzyść dla wszystkich, bo tu nie ma korzyści dla jednego, tylko dla całej metropolii, jest taka [...], że inwestor, który dostaje informację o tym, że może zainwestować w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która ma w samym jądrze, nazwijmy to, dwa miliony ludzi, a drugie dwa dookoła, nawet chwilę nie będzie się zastanawiał, żeby wsiąść w samolot i przylecieć tutaj zobaczyć, gdzie może zainwestować, zamiast jechać do jakiegokolwiek innego miasta, czy w Polsce, czy w ogóle poza granicami Polski [...], tu jest wszystko: od szkolnictwa do wypoczynku, od służby zdrowia do nawet przemysłu ciężkiego, bo też go mamy.

P9

Powstanie związku metropolitalnego jako podmiotu reprezentującego najbardziej zaludniony w Polsce obszar metropolitalny, zgodnie z cytowaną wcześniej wypowiedzią jednego z prezydentów, jest silnym atutem w oczach potencjalnych inwestorów i może przesądzić o wyborze tej konkretnej lokalizacji. Silniejszy napływ inwestorów przełoży się na powstawanie nowych miejsc pracy, poszerzając przed mieszkańcami możliwości realizacji własnych aspiracji życiowych na terenie konurbacji śląsko-zagłębiowskiej. W ocenie prezydentów budowanie pozytywnego wizerunku jest ważne, ale związek metropolitalny nie może się do promocji ograniczać, gdyż muszą za nią iść także twarde działania.

Niektórzy z prezydentów wypowiedzieli się także na temat przyszłego ustroju związku metropolitalnego oraz kierunków, w jakich ten ustrój powinien ewentualnie ewoluować. Koncepcja szybkiego przekształcenia konurbacji w jedno duże miasto, skupiające w centralnej części większość potencjału i funkcji metropolitalnych, nie znalazła wielu zwolenników wśród prezydentów. Związek metropolitalny powinien być raczej w ich odczuciu federacją miast zachowujących pewien poziom niezależności, choć w przyszłości poziom „metropolitalnej federacji” mógłby być stopniowo wzmacniany. W tym kontekście powracała także sprawa relacji na linii miasto centralne a peryferie obszaru metropolitalnego oraz kwestia dekoncentracji instytucji, obiektów czy wydarzeń metropolitalnych. Silna obecność tej kwestii w dyskursie na poziomie regionu świadczy o tym, że zagadnienie to trwale ułożyło się w świadomości prezydentów, stając się kwestią polityczną.

Uważam, że w sposób naturalny stolicą związku metropolitalnego powinny być Katowice. Zresztą przy tworzeniu [związku metropolitalnego] Katowice mają rolę dominującą, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby tych mniejszych nieco do wartościować, np. poszczególne instytucje związku metropolitalnego mogłyby być w tych mniejszych miastach.

P4

[...] ja bym na dzisiaj nie epatował hasłem „jedno wspólne miasto”, tylko bardziej szedłbym w kierunku związku komunalnego, a dopiero po jakimś czasie bym spróbował zmierzyć się z problemem, czy tworzymy jedno miasto, bo tak będzie lepiej, czy też zostajemy przy takim rozwiązaniu, jakie jest w Niemczech w Zagłębiu Ruhry.

P8

Prezydenci niewiele mówili na temat obaw związanych z powstaniem związku metropolitalnego, gdyż ogólnie byli przekonani o konieczności jego stworzenia. Największe obawy dotyczyły tego, że przyszły związek metropolitalny nie spełni ich oczekiwań i ambicji, stając się tylko kolejnym forum do prowadzenia dyskusji, jakie mają miejsce już obecnie. Jak powiedział jeden z prezydentów: „My tu nie potrafimy walczyć o siebie i to jest to, co nas potem kładzie” [P1].

Inny z prezydentów słusznie zwrócił uwagę na zawężanie dyskusji o przyszłym związku metropolitalnym do kwestii transportu. Sprawnie działająca sieć transportu jest jak metropolitalny krwioobieg, ale metropolia to także coś znacznie więcej niż sieć transportu. Jest ona pewnym stanem umysłu jej mieszkańców, efektem ich różnorodności, potencjału, otwartości, które sprawiają, że tego rodzaju obszary „kipią” nowatorskimi pomysłami, stając się kopalnią innowacji i kreatywności.

Jeżeli to się skończy tylko na transporcie publicznym, to umówmy się, do czego nam ta metropolia jest potrzebna? Tylko, żeby co, autobusy jeździły i tramwaje? No, to jest bez sensu. [...] Ale jeżeli tam będzie więcej tematów: kultura, sport, edukacja, zdrowie, to jak najbardziej tak. Teraz się każdy koncentruje na tym transporcie publicznym i na tych 200 milionach złotych, które z tego tytułu ma tu dodatkowo wpłynąć na tę działalność, a nikt się nie wypowiada na temat tych pozostałych kwestii [...].

P2

Ostatnią sprawą, na którą zwrócono uwagę, była kwestia konkurencji i rywalizacji miast, której do końca, nawet w ramach związku metropolitalnego, nie da się uniknąć. Jest to z pewnością prawda, a opisując pożądane relacje miast w obszarze metropolitalnym należałoby raczej użyć pojęcia „koopetycji”, które łączy w sobie konkurencję i kooperację, które — choć przeciwstawne — mogą współwystępować.

Jeśli chodzi o przyszły związek [metropolitalny], mam taką jedną obawę, bo my tu zakładamy taką harmonię i solidarność wszystkich samorządowców, tak w teorii. Natomiast w życie samorządowca jest wpisana konkurencja. No, tak ten świat został skonstruowany. Jeśli aplikuję o środki z programów rządowych, no to jestem konkurencją dla innych, a inni są konkurencją dla mnie, więc no nie zawsze możemy iść ręką w rękę. Jeśli chodzi o konkursy o środki unijne, to na tej samej zasadzie, ktoś musi przegrać, żeby inny mógł wygrać. Stąd, no... będą jakieś tarcia między poszczególnymi miastami, tego nie unikniemy.

P4

Miasta działające w ramach związku metropolitalnego do pewnego stopnia zawsze będą ze sobą rywalizowały — czy to o estetyczniej zaprojektowaną przestrzeń publiczną, czy to o przyciągnięcie nowych mieszkańców, co ma także swoje dobre strony, bo nie pozwala włodarzom miejskim spocząć na laurach. Mieszkańcy konurbacji nie muszą bowiem daleko się przemieszczać, aby przekonać się, jak funkcjonują inne miasta, mogąc skorzystać także z ich oferty, jeśli okaże się ciekawsza. Chodzi jednak o to, aby te same rywalizujące ze sobą miasta były zdolne do wyznaczania i realizacji wspólnych dalekosiężnych celów w sprawach mających wagę dla rozwoju wszystkich, podnoszących dobrostan mieszkańców oraz potencjał konkurencyjny obszaru metropolitalnego na rynku międzynarodowym.

R. Pyka: Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego...

Wnioski i rekomendacje

Na podstawie wyników przeprowadzonych analiz i badań można stwierdzić, że wśród samorządowców górnośląskiego obszaru metropolitalnego występuje wysoka świadomość znaczenia współpracy dla przyszłego rozwoju konurbacji oraz silna determinacja nakierowana na stworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim. Radni i prezydenci miast GZM mają świadomość wyzwań, jakie ich w tym kontekście czekają, ale są przekonani, że korzyści z zaangażowania się w ten proces zdecydowanie przewyższają koszty czy wyrzeczenia, jakie się z tym wiążą.

Sformułowana na początku artykułu teza, wedle której na obecnym etapie upodmiotowienia związku metropolitalnego o powodzeniu dalszej integracji i konsolidacji górnośląskiego obszaru metropolitalnego będą decydować głównie czynniki pozaformalne i pozafinansowe, wydaje się zasadna. Skoro za największą przeszkodę w tym zakresie radni i prezydenci uznają rywalizację między miastami i konflikty polityczne, to od kapitału społecznego elit samorządowych, a więc

poziomu zaufania w tym środowisku i jego konsensualności będzie zależała przyszłość Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Można w tym kontekście sformułować kilka propozycji w formie rozwiązań, których przyjęcie mogłoby pomóc w sprostaniu wskazanym wyzwaniom. Po pierwsze zasadne wydaje się sporządzenie czegoś w rodzaju metropolitalnej mapy usług publicznych, która z jednej strony uzmysłowiłaby mieszkańcom konurbacji szerokie możliwości zaspokajania ich potrzeb życiowych, jakie otwiera przed nimi funkcjonowanie w górnośląskim obszarze metropolitalnym. Sama mapa byłaby wreszcie efektem przeglądu usług publicznych świadczonych w miastach związku metropolitalnego, pozwalającego na jego racjonalizację, efektywniejsze wykorzystanie oraz wskazanie funkcjonalnych specjalności, a więc także atutów poszczególnych miast.

Odpowiedzią na postulat dekoncentracji instytucjonalnej mogłaby być sieć „metropolitalnych punktów informacyjnych”, na wzór funkcjonujących w nowo powstałej francuskiej metropolii Lyonu „Domów Metropolii”, stanowiących lokalne „filie” urzędu metropolitalnego działającego w mieście centralnym. Rozwiązanie takie pozwala na zachowanie bliskości metropolii względem mieszkańca oraz jest doskonałą okazją do zaprezentowania metropolitalnych projektów, które mają mu służyć.

Przebijające się w badaniach postulaty na rzecz zrównoważonego rozwoju obszaru metropolitalnego, przeplatające się z obawami mniejszych miast o ich pozycję w metropolii i udział w jej wzroście, wymagają sformułowania czytelnych gwarancji, na których mogłoby być rozbudowywane zaufanie miast członkowskich związku metropolitalnego. Zasadne w tym kontekście mogłoby być wspólne wypracowanie przez miasta i podpisanie „metropolitalnego paktu spójności terytorialnej”, w którym zapisano by swoiste gwarancje realizacji określonych inicjatyw rozwojowych w poszczególnych miastach konurbacji. Dokument ten powinien zawierać także katalog długoterminowych priorytetów rozwojowych łączących miasta aglomeracji. Koncentracja na dalekosiężnych wyzwaniach rozwojowych pozwoliłaby wzbicić się ponad bieżące problemy różnicujące władze samorządowe.

Literatura

- Ahrend R., Gamper C., Schumann A., 2014: *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04, OECD Publishing, Paris.
- Bierwiazczonek K., Nawrocki T., Pyka R., Zygmunt A., 2017: [Raport z badań:] *Współpraca miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*, www.obserwatoriummiasto.us.edu.pl [data dostępu: 04.11.2017].

- Gawroński G., Kłoskiewicz M., Stawowa A., Wycisk A., Zygmunt A., 2010: *Metropolia w świetle opinii mieszkańców Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Raport z badań*. W: R. Pyka, red.: *Sposób na Metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*. Katowice: UM Katowice RSS MSNP UŚ.
- Pyka R., 2016: *Ewolucja władzy miejskiej we Francji na początku XXI wieku. Nowe wymiary, nowe poziomy na przykładzie Metropolii Lyonu*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 3 (65).
- The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, 2015, OECD Publishing, Paris.

Akty prawne i dokumenty

- Porozumienie międzygminne nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, poz. 2829.
- Sprawozdanie z działalności Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w 2016 roku, www.silesia.org.pl [data dostępu: 13.04.2017].
- Statut Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach, www.mzkp.pl [data dostępu: 13.04.2017].
- Statut Samorządowego Chorzowsko-Świętochłowickiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, z dnia 10 lutego 2016, poz. 1012, www.chspwik.pl [data dostępu: 14.04.2017].
- Statut Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, www.silesia.org.pl [data dostępu: 13.04.2017].
- Statut Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego. www.subregioncentralny.pl [data dostępu: 13.04.2017].
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730).